

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES
CENTRO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS SOBRE CULTURA E
COMUNICAÇÃO

GABRIELA MYCZKOWSKI

**Produção cultural no Estado de São Paulo: uma proposta
de análise a partir das despesas públicas**

**São Paulo
2019**

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES
CENTRO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS SOBRE CULTURA E
COMUNICAÇÃO

**Produção cultural no Estado de São Paulo: uma proposta
de análise a partir das despesas públicas**

Gabriela Myczkowski

Trabalho de conclusão de curso
apresentado como requisito parcial para
obtenção do título de Especialista em
Gestão de Projetos Culturais

Orientador: Prof. Dr^a Karina Poli

São Paulo
2019

PRODUÇÃO CULTURAL NO ESTADO DE SÃO PAULO: UMA PROPOSTA DE ANÁLISE A PARTIR DAS DESPESAS PÚBLICAS¹

Gabriela Myczkowski²

Resumo: A transversalidade da cultura sugere uma visão ampla que permeia os aspectos sociais, econômicos e políticos, e relacionam elementos simbólicos e materiais da vida social. A proposta deste estudo é discutir as alternativas de análise sobre a política e a economia no campo cultural. A partir das despesas públicas estaduais, disponibilizadas pela Secretaria da Fazenda, elucida-se uma possível metodologia de estudo da relação entre políticas públicas e economia na cultura e, através das informações do estado de São Paulo, demonstram-se como estas podem ser utilizadas na compreensão da produção cultural.

Palavras-chave: Despesas públicas. Produção Cultural. Políticas Públicas. Cultura.

Abstract: The culture's transversality suggests a wide sight that permeates social, economic, and political aspects, that also relates symbolic elements and social life materials. The proposal of this study is to discuss the alternative analysis of politics and economy in the culture field. From state public expenditures, which are provided by the Treasury Department, is possible to elucidate a study methodology that relates public policies and economy in the cultural ambient and, through the information of São Paulo's state government, demonstrate how this data can be used to understand the cultural production.

Key words: Public expenditures. Cultural production. Public Policy. Culture.

Resumen: La transversalidad de la cultura sugiere una visión amplia que impregna los aspectos sociales, económicos y políticos, y relacionan elementos simbólicos y materiales de la vida social. La propuesta de este estudio es discutir las alternativas de análisis sobre la política y la economía en el campo cultural. A partir de los gastos públicos estatales, puestos a disposición por la Secretaría de Hacienda, se eluta una posible metodología de estudio de la relación entre políticas públicas y economía en la cultura y, a través de las informaciones del estado de São Paulo, se demuestran cómo éstas pueden ser utilizadas en la comprensión de la producción cultural.

Palabras clave: Gastos públicos estatales. Produccion cultural. Políticas públicas. Cultura

¹ Trabalho de conclusão de curso apresentado como condição para obtenção do título de Especialista em Gestão de Projetos Culturais sob a orientação da Prof. Dr^a Karina Poli

² Formada em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Dotação inicial da SMC, SEC SP e MinC – Comparativo 2010 a 2016

Figura 2: SEC SP - Dotação inicial, final e liquidado em milhões de reais

Figura 3: Demonstrativo da execução das despesas por função

Figura 4: Relatório de despesa da SMC – Comparativo 2016 e 2017

Figura 5: Despesa por funcional/programática da SEC

Figura 6: Melhoria da qualidade dos gastos públicos

Figura 7: Despesa por funcional/programática da SEC, em números

Figura 8: Projetos de Difusão Cultural da SEC

Figura 9: Elementos da circulação cultural, programa de Difusão Cultural da SEC

Figura 10: Projetos de Formação Cultural da SEC

Figura 11: Unidades das Fábricas de Cultura em São Paulo

Figura 12: Projetos de Fomento Cultural e Economia Criativa da SEC

Figura 13: Categorização dos projetos da SEC

Figura 14: Evolução das despesas da SEC em contratos de gestão com OS

1. INTRODUÇÃO

O estudo dos gastos públicos relaciona-se diretamente com a análise da intervenção do Estado na economia dos países, em geral, por meio da obtenção dos recursos disponíveis na sociedade e a sua realocação em bens e serviços públicos para atendimento das políticas de governo. Toda análise a respeito dos gastos públicos deve considerar que os mesmos são limitados e as necessidades ilimitadas.

O governo, portanto, tem dificuldade para administrar receitas e despesas de forma a atender todas as necessidades dos cidadãos, principalmente quando os territórios são heterogêneos e se tem grande disparidade social entre eles, como no caso brasileiro. Dessa forma, os gastos públicos constituem-se uma das principais peças de atuação do governo que, por meio desses, estabelece uma série de prioridades no que se refere à prestação de serviços públicos e aos investimentos a serem realizados.

O processo intervencionista do Estado exerce inúmeras ações no campo da produção cultural. Segundo Yúdice (2004), pode-se falar em ações com fins estritamente cognitivos, tais como aquelas que procuram enfatizar elementos de identidade de pertencimento, ou aquelas estratégicas dentro da ordem material da vida social que articulam o simbólico e o material, procurando evidenciar a transversalidade da cultura na contemporaneidade.

Portanto, há uma aplicação econômica direcionada aos processos produtivos de bens culturais e simbólicos, não só ditada pelo mercado, no enquadramento da cultura nos processos competitivos e concorrenciais, mas também através do financiamento público cultural, importante recurso para construção de identidades coletivas e do reconhecimento intersubjetivo dos grupos e das pessoas.

Nesse contexto, a proposta desta pesquisa é discutir, a partir das despesas públicas estaduais, a relação entre políticas públicas e o fomento à cultura, demonstrado como elas podem ser utilizadas na compreensão da produção cultural de São Paulo. Logo, intenta-se estabelecer uma percepção em torno das relações das organizações sociais e o consumo público cultural; levantar alguns traços referente à organização material dos campos artísticos e, por fim, analisar o efeito impulsor do uso dos recursos públicos sobre as coletividades territoriais.

O uso das informações sobre as despesas estaduais permite ser uma alternativa de pesquisa que articula as intervenções públicas com a troca e valoração dos bens e serviços da produção cultural, especialmente no limite territorial do Estado e sua relação com as demais escalas. Dessa maneira, a pesquisa se justifica na medida que procura acrescentar ao debate, sugestões e alternativas de melhora, almejando melhor compreensão da produção cultural do estado de São Paulo.

Para tanto, serão utilizados referenciais teóricos, assim como a utilização de banco de dados *online* contidos da Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo e da Secretaria Estadual de Cultura que fornece informações da execução de despesas efetuadas pelos órgãos da esfera municipal e estadual. A análise direta dos gastos permite a construção de uma série de variáveis com a possibilidade de cruzamento entre elas como: valores das despesas estaduais, descrição do domínio, o tipo de produto/serviço, dentre outros. Com isso, será possível gerar uma compreensão mais objetiva da produção cultural, sugerindo um norteamento para a compreensão e análise detalhada dos processos de consumo, esclarecendo os principais nichos de atuação da instância estadual.

Sendo assim, será realizado uma breve contextualização estabelecida entre política e economia dentro do setor cultural para melhor entendimento da qualidade dos gastos públicos. E, em seguida, baseando-se na literatura estudada e nos dados levantados, haverá a estruturação do conceito de despesas públicas na área cultural para que, em um terceiro momento, possa ocorrer a análise pela ótica da formulação de políticas públicas e da melhoria do orçamento estadual. Por fim, será apresentado o uso das informações coletadas sobre São Paulo, com o objetivo de demonstrar como esse recurso pode ser utilizado na compreensão da relação entre política e economia na cultura.

2. ECONOMIA CULTURAL

Em sociedades urbanas multiculturais, como é o caso da cidade de São Paulo, o ponto de partida para a elaboração de políticas públicas culturais deve ser a diversidade cultural, considerando as diferenças étnicas, linguísticas, religiosas, de gênero e sociais. Nesse sentido, é preciso pensar nos espaços de encontro e

diálogo das diferenças culturais, assim como no desenvolvimento de políticas apropriadas, integradas e que atendam às diversas demandas.

Partindo da perspectiva de que a política cultural é também um dos tipos de política urbana, entende-se que a cultura é um meio possível para a realização de políticas de mobilidade urbana, de saúde pública, de educação, de lazer e turismo, em suma, é uma política transversal que não se reduz à sua pasta. Néstor Garcia Canclini (1987) entende as políticas culturais como um conjunto de intervenções realizadas pelo Estado, as instituições civis e os grupos comunitários organizados.

Dessa maneira, a importância da cultura nos processos de desenvolvimento humano e no fortalecimento da institucionalização da democracia é ampla, pois articula as políticas culturais com outras áreas político-econômicas e sociais, fomenta a participação da sociedade civil e das organizações profissionais. Nesse sentido, abre-se um mapa da economia da cultura, as oportunidades do turismo cultural, do desenvolvimento local e comunitário, e do estímulo às indústrias culturais.

Mas como o Governo gasta com Cultura?

Orçamento público é, ao mesmo tempo, um mecanismo de controle democrático sobre os governos eleitos e um instrumento de gestão, planejamento e racionalização da ação pública. Com isso, o conjunto de leis e normas que o regula busca tanto estabelecer os padrões contábeis de sua organização quanto apontar para mecanismos que o relacionem com o planejamento das políticas públicas.

O financiamento público cultural é realizado de forma direta e indireta. Diretamente há a forma orçamentária, por meio de fundos de cultura ou por meio de subsídios, como por exemplo quando é concedido bolsas de estudos para artistas, é custeado a execução de apresentações artísticas, promoção de eventos, seminários e concursos. Enquanto que o financiamento indireto se dá por privilégios fiscais a produtos e serviços culturais (REIS, 2003).

Em outras palavras, gastos públicos indiretos são aqueles gerados a partir de uma exceção das normas tributárias de referência e se apresentam na forma de uma redução da arrecadação tributária potencial em favor de uma disponibilidade econômica dos contribuintes beneficiados por tais incentivos e isenções (ALEM, 2016). Exemplo de gasto indireto e direto seria o do Programa Nacional de Apoio à

Cultura (Pronac), popularmente conhecido como Lei Rouanet, que captou cerca de R\$ 1.189.044.906,85 reais em 2017 (BOLETIM UM, 2017) para a realização de projetos culturais através de isenção fiscal de projetos incentivados. A Lei Rouanet portanto, seria um exemplo de gasto indireto, mas vale lembrar que o Pronac também regulamenta o uso do fundo nacional de cultura, considerado um gasto direto. O Programa de Cultura do Trabalhador, popularmente conhecido como Vale-Cultura é também um exemplo de gasto indireto.

Os fundos de cultura e as leis de incentivo são partes fundamentais do financiamento público. Para Tolila (2007), o financiamento público é determinante para parte considerável da oferta cultural, e portanto, do consumo. Assim, os gastos públicos ajudam a consolidar a oferta e a demanda de mercado, por um lado apoiando a criação, e por outro auxiliando as apostas sobre produções.

Analisando os dados dos gastos públicos culturais em nível nacional, estadual e municipal, disponibilizados pelos portais de transparência pública do Ministério da Cultura (MINC), da Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo (SEC) e da Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo (SMC), é possível compararmos os financiamentos públicos em diferentes escalas de 2010 a 2016.

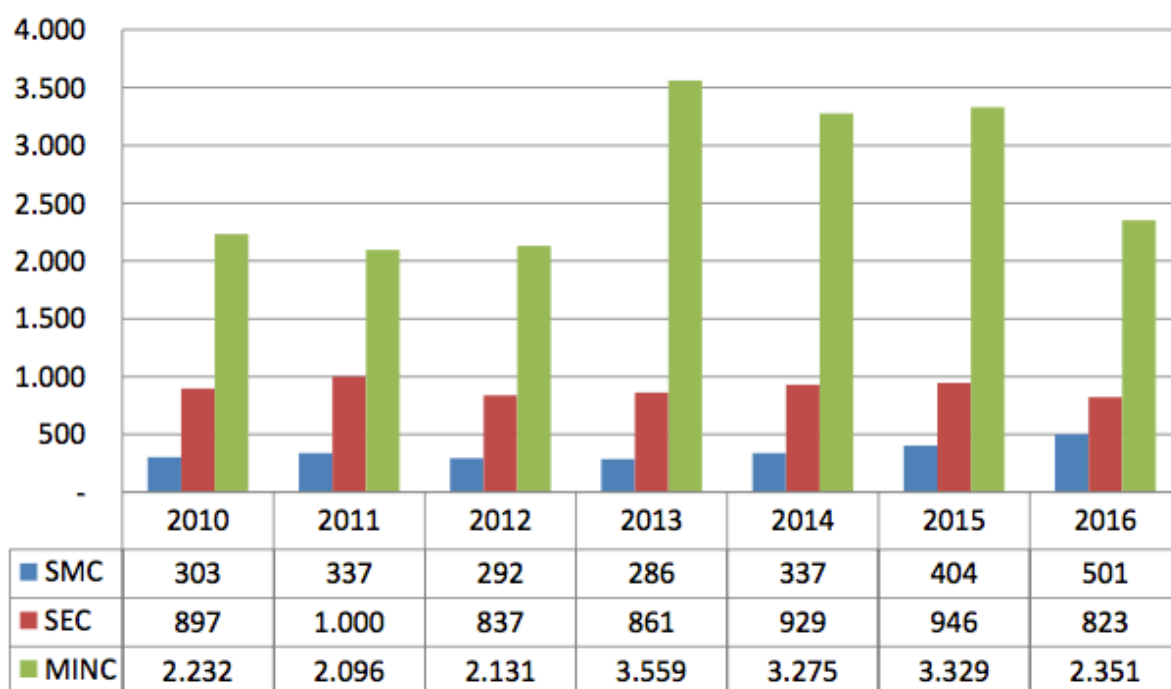


Figura 1 - Dotação inicial da SMC SP, SEC SP e MinC – Comparativo 2010 a 2016. Fonte: Boletim UM v.1. 2017

Interessante observarmos que houve uma queda significativa da dotação inicial (valor do orçamento inicial fixado pela Lei Orçamentária Anual) em nível nacional e estadual de 2015 para 2016, representando somente 0,08% e 0,30% respectivamente, em 2016, em relação ao orçamento governamental total. Enquanto que no município, os gastos públicos culturais representaram 0,92% do orçamento governamental da cidade de São Paulo.

O presente trabalho pretende analisar mais a fundo as despesas estaduais, ou seja, a execução orçamentária da SEC e a sua relação com outras funções do governo, assim como a produção cultural do Estado a partir da análise do investimento em diferentes programas e projetos.

O gráfico a seguir trazem dados específicos sobre a execução orçamentária no Estado de São Paulo e na SEC no período de 2010 a 2016, comparando os valores de dotação inicial, de dotação final (ou seja, já considerando eventuais suplementações, cortes e/ou contingenciamentos de cada ano) e o valor liquidado (efetivamente gasto ou comprometido).

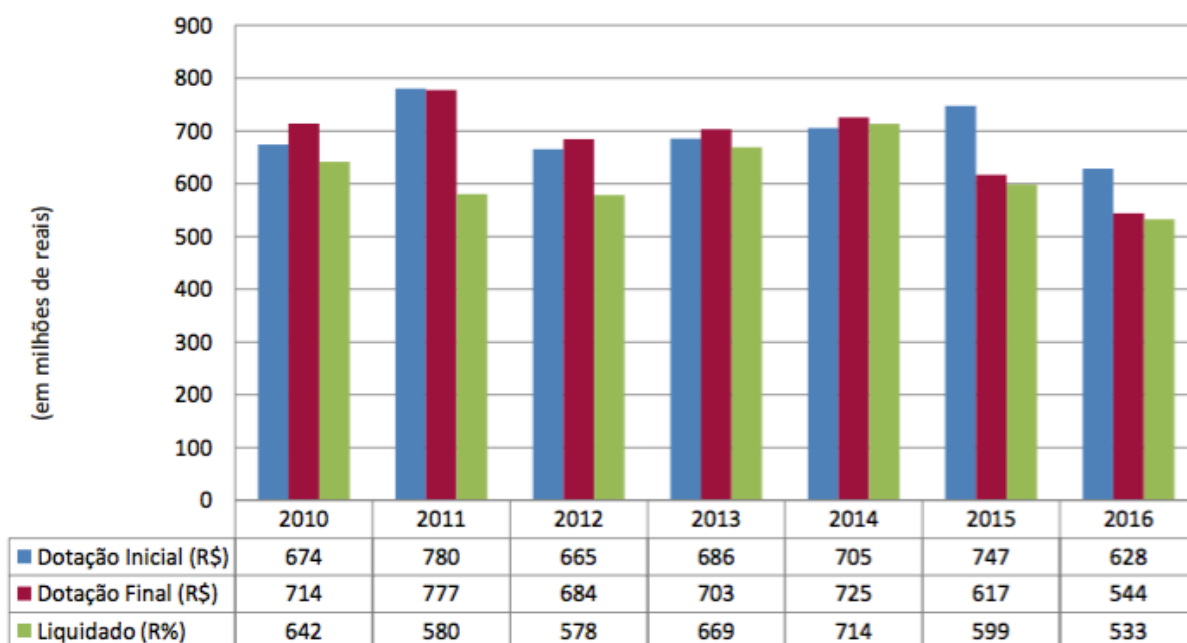


Figura 2 – SEC: Dotação inicial, final e liquidado em milhões de reais. Fonte: Boletim UM v.1. 2017

A diferença entre a dotação inicial da SEC do primeiro para o segundo gráfico refere-se a inclusão, no primeiro gráfico, das despesas das fundações vinculadas à Secretaria Estadual, são elas a Fundação Padre Anchieta e a

Fundação Memorial da América Latina. Contudo, para analisarmos melhor a aplicação direta dos recursos na área cultural, vamos analisar somente os gastos públicos sem as vinculadas.

É perceptível que houveram recuos no investimento na área cultural de São Paulo. Os valores liquidados decaíram a partir de 2014, fruto da retração do mercado privado e a conseqüente queda na produção e do consumo, reduzindo o montante de impostos pagos.

Para analisar se houve recuo em alguma outra área além da cultura, foi analisado o portal da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo (SEFAZ), e das 24 funções sinalizadas no portal, percebe-se uma redução orçamentária em 16 das 24 áreas, em 2016. Vale ressaltar que, o denominado área na gestão pública é, na verdade, o conceito de função, ou seja, a denominação pela qual o Governo agrupa suas ações em blocos/área de atuação

Na tabela seguinte, é mostrado as cinco funções que mais tiveram redução na dotação atualizada, sendo Cultura uma delas.

| DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO DAS DESPESAS POR FUNÇÃO | | DOTAÇÃO ATUALIZADA (em milhares de R\$) | | | | | REPRESENTATIVIDADE | | |
|---|--------------------|---|--------------------|--------------------|-------------|-------------|--------------------------------------|--------------|--------------|
| | | | | | | | DESPEZA POR FUNÇÃO / DESPESAS TOTAIS | | |
| | | 2014 | 2015 | 2016 | 2015 / 2014 | 2016 / 2015 | 2014 | 2015 | 2016 |
| 1 | ASSISTÊNCIA SOCIAL | 990.683 | 921.886 | 844.903 | 93% | 92% | 0,45% | 0,39% | 0,35% |
| 2 | CULTURA | 962.783 | 815.858 | 727.281 | 85% | 89% | 0,44% | 0,34% | 0,30% |
| 3 | HABITAÇÃO | 1.765.502 | 1.484.589 | 1.205.643 | 84% | 81% | 0,80% | 0,62% | 0,50% |
| 4 | COMUNICAÇÕES | 116.347 | 112.225 | 96.298 | 96% | 86% | 0,05% | 0,05% | 0,04% |
| 5 | DESPORTO E LAZER | 237.514 | 193.182 | 161.581 | 81% | 84% | 0,11% | 0,08% | 0,07% |
| | DEMAIS FUNÇÕES | 216.302.080 | 234.381.517 | 237.404.955 | 108% | 101% | 98,15% | 98,52% | 98,74% |
| | TOTAL | 220.374.909 | 237.909.257 | 240.440.660 | 108% | 101% | 100% | 100% | 100% |

Figura 3 – Demonstrativo da execução das despesas por função. Fonte: Boletim UM, v.7. 2017

Os dados permitem sinalizar que as políticas culturais não integram os setores considerados prioritários, sobretudo em momentos de crise financeira.

³ As 24 funções extraídas do SEFAZ são: Legislativa; Judiciária; Essencial à Justiça; Administração; Segurança Pública; Assistência Social; Previdência Social; Saúde; Trabalho; Educação; Cultura; Direitos da Cidadania; Habitação; Saneamento; Gestão Ambiental; Ciência e Tecnologia; Agricultura; Organização Agrária; Indústria; Comércio e Serviços; Comunicações; Energia; Transporte e Desporto e Lazer.

Importante repararmos que a representatividade dos gastos culturais é muito pequena, sendo ,em 2016, apenas 0,30% em relação às demais funções. Esse recuo reflete diretamente no município no ano seguinte, de 2016 para 2017 teve uma queda do orçamento atualizado de ambos os períodos e dos valores liquidados.

ANO: 2016

MÊS: TODOS

INSTITUIÇÃO: PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

RELATÓRIO DE DESPESA POR FUNCIONAL/PROGRAMÁTICA

| FUNCIONAL/ PROGRAMÁTICA | ORÇADO INICIAL | ORÇADO ATUALIZADO | EMPENHADO | LIQUIDADO | PAGO EXERCÍCIO |
|-------------------------|---------------------------|---------------------------|--------------------------|---------------------------|---------------------------|
| 13 - CULTURA | R\$ 501.025.834,00 | R\$ 497.272.091,70 | R\$ 349.485.050,90 | R\$ 331.552.552,73 | R\$ 330.350.024,79 |
| TOTAIS | R\$ 501.025.834,00 | R\$ 497.272.091,70 | R\$349.485.050,90 | R\$ 331.552.552,73 | R\$ 330.350.024,79 |

ANO: 2017

MÊS: TODOS

INSTITUIÇÃO: PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

RELATÓRIO DE DESPESA POR FUNCIONAL/PROGRAMÁTICA

| FUNCIONAL/ PROGRAMÁTICA | ORÇADO INICIAL | ORÇADO ATUALIZADO | EMPENHADO | LIQUIDADO | PAGO EXERCÍCIO |
|-------------------------|---------------------------|---------------------------|--------------------------|---------------------------|---------------------------|
| 13 - CULTURA | R\$ 518.728.834,00 | R\$ 451.034.419,64 | R\$ 318.575.919,71 | R\$ 293.647.398,52 | R\$ 278.242.802,71 |
| TOTAIS | R\$ 518.728.834,00 | R\$ 451.034.419,64 | R\$318.575.919,71 | R\$ 293.647.398,52 | R\$ 278.242.802,71 |

VALORES NOMINAIS CONSOLIDADOS ATÉ O DIA ANTERIOR A DATA DE EMISSÃO: 02/11/2018

Figura 4 – Relatório de despesa da Prefeitura de São Paulo. Fonte: Portal de Transparência da Cidade de São Paulo

É necessário lembrar que a diferença entre o orçamento inicial, previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA), e o finalmente liquidado (efetivamente gasto), via de regra, relaciona-se à ocorrência de contingenciamentos de recursos, cortes orçamentários (recursos a menos) e/ou suplementações (recursos a mais). Pelas tabelas, de 2016 para 2017 o orçamento atualizado diminuiu, assim como o liquidado, mostrando que menos recursos foram alocados para essa área, representando uma queda de 9,3% de um ano para outro.

Portanto, analisando mais a fundo as despesas públicas, foi observado um recuo de investimentos na área cultural. E, em relação a produção cultural do Estado de São Paulo, podemos ver no gráfico a seguir as despesas em relação as funções da SEC em 2017.

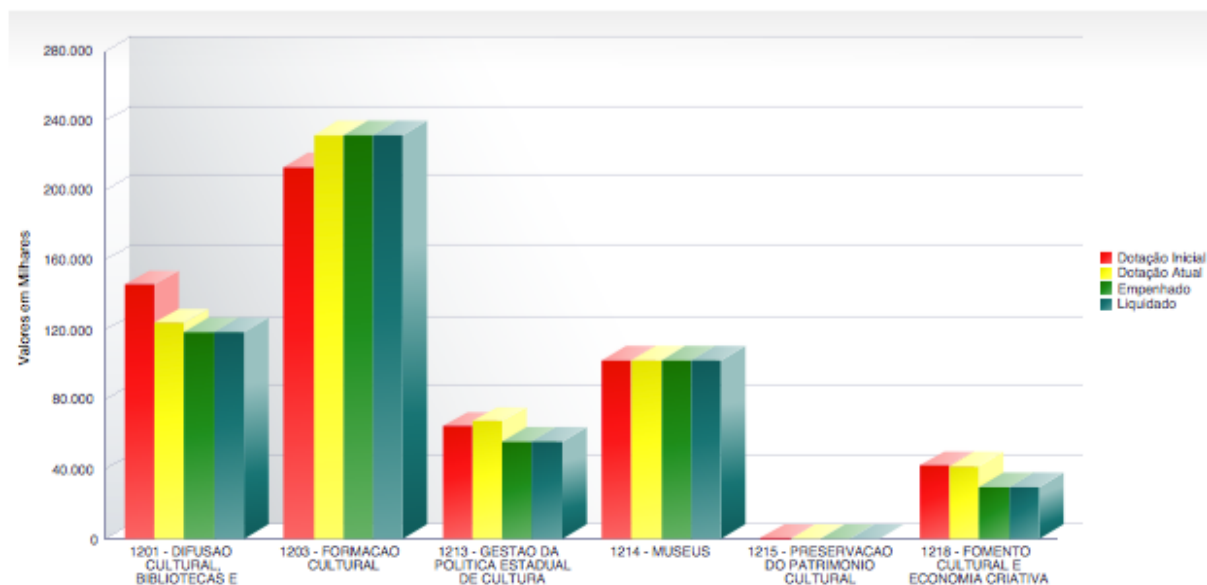


Figura 5 - Despesa por funcional/programática da SEC. Fonte: SEFAZ. 2017.

Observando o gráfico de despesa por funcional/programática do Estado de São Paulo em 2017, dos R\$ 539.119.134,75 liquidados na função Cultura, a maior parte foi alocada para projetos de Formação Cultural, e em seguida Difusão Cultural, Bibliotecas e Leitura. Nesses são qualificados projetos de: fomento e promoção em arte e cultura; fortalecimento de espaços; funcionamento de bibliotecas; funcionamento de espaços culturais; intercâmbio de atividades e eventos em arte e cultura e desenvolvimento de projetos áudio visuais, que serão analisados mais a fundo ao longo do trabalho, a partir das suas despesas para cada projeto.

Desse modo, o trabalho pretende analisar como São Paulo financia a cultura, a partir de conceitos como de qualidade do gasto público, transparência e a relação de cultura com a economia, serão compreendidos os efeitos do orçamento público na produção cultural da cidade, quais programas são financiados pelos gastos diretos do Estado e como estes influenciam no consumo cultural e na dinâmica da cidade.

3. O DESEMPENHO DO GASTO PÚBLICO: ABORDAGEM CONCEITUAL E HISTÓRICA

A temática do uso dos recursos públicos sempre esteve presente na pauta das sociedades democráticas, variando apenas de acordo com a agenda pública. Ou seja, torna-se relevante a medida que adquire espaço no cenário governamental.

No caso brasileiro, dado a carga tributária nacional que representa respectivamente 32,6% do PIB, e mais recentemente, por conta da crise econômica financeira, a preocupação com a aplicação adequada do dinheiro público é colocada em evidência.

Entretanto, se por um lado existe o consenso acerca da necessidade de refletir e agir sobre os gastos públicos, por outro, nota-se certa dificuldade na construção de um consenso sobre qual a estratégia geral e as medidas mais adequadas a serem implementadas. Esta dificuldade ocorre devido a existência de múltiplas vertentes através das quais se pode abordar o tema da aplicação dos recursos públicos, variando das mais estratégicas, focadas na qualidade das políticas públicas, até as operacionais, tratando da forma como se promove a aquisição de produtos e serviços (MOTTA, 2010). Outro tema de maior destaque é a questão ética, ou seja, o combate à corrupção, que concentra boa parte dos esforços governamentais.

No caso brasileiro que seguem a tendência internacional, há predominância do debate em torno de questões estratégicas e, principalmente éticas, restando pouco espaço para possíveis aperfeiçoamentos operacionais nas compras públicas. Não tem sido freqüentes, portanto, as reflexões profundas sobre racionalização de processos, melhor aproveitamento de mão de obra, redução de custos ou aumento da eficiência nas aquisições.

É importante mencionar que o presente trabalho pretende ser abordado pelas óticas operacionais e estratégicas das despesas públicas tendo em vista uma comparação para futuras formulações de políticas públicas que possam abordar os resultados obtidos e aprimorar o incentivo ao combate do desperdício passivo, visando encontrar similaridades e diferenças no planejamento e na execução das despesas em produtos e serviços da produção cultural de São Paulo.

Histórico dos Gastos Públicos: Bem estar, crescimento e democracia

A crise de 1929 e a eclosão da economia keynesiana supõem uma mudança fundamental nas responsabilidades do Estado, obtendo um imediato reflexo no orçamento público. Portanto, é iniciado um processo de transformação que, ao afetar tanto o volume, como a composição dos gastos, e tem um efeito importante

na gestão e execução do mesmo. Na metade do século XX, foi observado uma radical transformação no papel do Estado, assim como suas funções.

Não considerando somente o crescimento do volume dos fundos que dispõem o Estado e sua porcentagem no produto nacional, é importante evidenciar a mudança essencial em relação aos bens e serviços públicos prestados em prol da sociedade. O aumento da extensão da esfera pública trouxe consigo uma notória dependência da população em relação aos serviços estatais e do bem estar social proporcionado pelos mesmos.

É importante, também, compreender o atual contexto no qual está inserida a administração pública e suas respectivas transformações no Brasil. De acordo com Bresser Pereira (1997), na década de 1980, logo depois da eclosão da crise de endividamento internacional, o tema que prendeu a atenção de políticos e economistas em todo o mundo foi o ajuste estrutural ou, em termos mais analíticos, o ajuste fiscal e as reformas orientadas para o mercado. Em 1990, embora o ajuste estrutural permaneça entre os principais objetivos, a ênfase deslocou-se para a reforma do Estado, particularmente para a reforma administrativa.

Um dos pontos sustentados pelo autor consiste na transformação da lógica da administração pública brasileira, ou seja, de uma lógica burocrática para uma lógica gerencial. A administração pública gerencial emergiu como resposta à crise do Estado por meio de estratégias para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos serviços que cabem ao Estado. Também foi um instrumento para proteger o patrimônio público contra os interesses da corrupção aberta (BRESSER, 1997).

Bresser Pereira (1997) cita algumas características básicas que definem a Nova Gestão Pública (NGP) que ainda prevalece. Segundo o autor, ela é orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau real, ainda que limitado, de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação, e o contrato de gestão é o instrumento mediante o qual ela faz o controle sobre os órgãos descentralizados.

Qualidade do Gasto Público

Partindo da concepção que a ampliação do atendimento ao cidadão e a melhoria da qualidade dos serviços ofertados devem ser objetivos primordiais da administração pública e, para concretizá-los, é essencial a qualidade e produtividade do gasto, se faz necessário a contextualização do gasto público no desenvolvimento de políticas, processos e ferramentas que promovam o uso dos recursos públicos com máxima eficiência.

Os gastos públicos constituem-se uma das principais peças de atuação do governo e, por meio destes, o governo estabelece uma série de prioridades no que se refere a prestação de serviços públicos e aos investimentos a serem realizados.

A visão adotada foi declarada pelo governo do Estado de Minas Gerais (2003) e expõe sua perspectiva:

(...) gasto público [é] aqui entendido como aquele que leva o Governo a utilizar seus recursos da forma mais racional possível, permitindo a consecução de sua estratégia conforme o planejamento delineado, e, ultimamente, a concretização do padrão de desenvolvimento almejado para o Estado. Portanto, qualidade do gasto público não se refere apenas a gastar pouco, mas principalmente a gastar bem e de forma adequada, sendo assim um conceito amplo e que pode ser analisado a partir de diferentes perspectivas. (SEPLAG, 2013, p.125)

Partindo de tal contextualização, é válido ressaltar as diferentes perspectivas incluídas no amplo conceito do gasto público. A partir de uma observação preliminar, é possível distinguir, inicialmente, duas dimensões gerais: uma, de essência macroeconômica, com viés mais estratégico quanto a alocação dos recursos públicos, suas conseqüências e impactos; e outra microeconômica, focada em aspectos operacionais da efetiva realização do gasto público (MOTTA, 2013).

A visão macroeconômica contempla um caráter estratégico da qualidade do gasto público relacionada com a forma como o setor público aloca seus recursos dentre as diversas categorias do gasto, impactando a economia a longo ou a curto prazo. Importante ressaltar a vinculação entre receita, despesa e o nível de endividamento público que criam condições de sustentabilidade da política fiscal a longo prazo e reduzem a volatilidade do fluxo de recursos para o financiamento das políticas públicas. Naturalmente, essa visão auxilia na melhora da qualidade do gasto público na medida que cria condições para o planejamento dos montantes que serão disponibilizados para cada programa ou política (MOTTA, 2013).

A visão microeconômica tem um caráter operacional relacionada ao acompanhamento dos recursos já direcionados para ações governamentais, seu debate gira em torno dos conceitos de eficiência (fazer mais com menos), eficácia (se as ações estão cumprindo as metas pré estabelecidas) e efetividade (se as metas alcançadas estão surtindo os resultados esperados). Também referindo-se a operacionalidade do gasto público, podemos considerar a questão ética, ou seja, o tema do combate a corrupção e, por último, as compras públicas, como o governo promove a aquisição de produtos e serviços.

Partindo de outras concepções acerca da qualidade do gasto público, há também um pressuposto que as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) podem trazer grandes vantagens para a administração pública. Primeiramente, a eficiência trazida pelas tecnologias para a administração pública, de cunho mais técnico advinda do ideário da Nova Gestão Pública, são consideradas importantes ferramentas para diminuir o tamanho do Estado e promover maior efetividade a atividade governamental.

Ademais há ainda um incentivo a informatização de procedimentos anteriormente realizados de maneira manual, com vistas a maior eficiência de procedimentos internos e a economia de recursos. Em segundo lugar, a utilização das TICs pode ser utilizada com um cunho de caráter político no sentido de “empoderamento” da sociedade civil. Tais tecnologias possuem grande potencial para a promoção de maior transparência governamental, diminuindo, assim, a assimetria de informação entre o governo e o cidadão, colocando a sociedade em um papel protagonista em uma gestão compartilhada. (LOPES 2007).



Figura 6 – Melhoria da qualidade dos gastos públicos. Autor: Lopes, 2007

Pode-se detectar a criação de um ciclo vicioso – a promoção da transparência leva a modernização dos mecanismos de gestão pública e de avaliação da efetividade dos gastos públicos. Portanto, a modernização dos mecanismos de gestão pública conduz ao amadurecimento das políticas e instituições destinadas ao aumento da transparência no trato da coisa pública – esse ciclo é essencial para a construção de credibilidade dos resultados das ações governamentais e, também para análise crítica dos dados ofertados pela administração que gera confiabilidade. Essa confiabilidade torna possível uma melhor comparação da evolução da efetividade dos gastos públicos ao longo do tempo, o que não apenas possibilita controle efetivo dos ganhos advindos da melhora dos mecanismos de gestão, como também gera um poderoso mecanismo de combate a corrupção (LOPES, 2007).

4. METODOLOGIA

O uso das informações sobre as despesas estaduais permite ser uma alternativa de pesquisa que articula as intervenções públicas com a troca e valoração dos bens e serviços da produção cultural, especialmente no limite territorial dos municípios e sua relação com as demais escalas. Dessa maneira, a pesquisa se justifica na medida que procura acrescentar ao debate, sugestões e alternativas de melhora, almejando melhor compreensão da produção cultural de São Paulo.

Para tanto, foram utilizados referenciais teóricos para explicar a qualidade do gasto público, assim como relatórios de gestão do Estado de São Paulo e a utilização de banco de dados *online* contidos na Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo (SEFAZ SP) que fornece informações da execução de despesas efetuadas pelos órgãos da esfera estadual. A análise direta dos gastos permite a construção de uma série de variáveis com a possibilidade de cruzamento entre elas como: valores das despesas, descrição do domínio e o tipo de produto/serviço. Com isso, será possível gerar uma compreensão mais objetiva da produção cultural, sugerindo um norteamento para a compreensão e análise detalhada dos processos de consumo, esclarecendo os principais nichos de atuação da instância estadual.

Foi necessário, portanto, de referenciais teóricos para embasamento teórico das despesas públicas, qualidade do gasto público e diferentes tipos de investimento na área cultural do estado, assim como dados quantitativos para fazer a análise de

como e onde o estado gasta, sendo necessário dados recentes que condizem com a atual realidade de São Paulo. Foi realizado uma análise comparativa dos investimentos na área cultural para saber se o investimento cultural segue em decaída ou não, e como esse corte influencia nos projetos culturais e, portanto, na produção cultural da cidade .

Relacionados aos projetos e ações culturais, foi realizado um levantamento de dados de todos os projetos e ações que o Estado financiou, e foi possível categorizá-los segundo a sua função (intercâmbio de atividades artísticas, biblioteca, desenvolvimento de áudio visuais, etc.) para podermos adentrar no mundo da produção cultural de São Paulo. Também intentou-se mapear as regiões que estes projetos estão inseridos, para saber aonde que a estado está investindo, e se todas as regiões estão contempladas.

Dessa forma, foi necessário tanto dados quantitativos como qualitativos, sendo uma pesquisa com um caráter mais descritivo que contempla uma análise mais minuciosa dos dados que gerem conteúdo a partir do cruzamento de dados e do embasamento teórico. Todos os dados serão gerados a partir de plataformas *onlines* como Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo (SEFAZ SP), Controladoria Geral do Município (CMG), e relatórios de gestão como Boletim UM (Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo).

5. ANÁLISE DAS DESPESAS PÚBLICAS GOVERNAMENTAIS

É essencial que o Estado promova a cultura observando-a como um valor de si e como produto de mercado. Entende-se que os produtos e serviços culturais são mensagens simbólicas, com valores cognitivos produzidos e/ou recebidos pelos indivíduos, mas que são trocadas em um mercado, com uma representatividade econômica. Isto é, são estabelecidos relações diferenciadas em relação aos valores econômicos (de uso e troca) e os valores culturais (sociais, estéticos, históricos, espirituais). Portanto, nota-se que a relação entre gastos públicos e a economia possuem conexões diversas em termos de articulação e efeitos, e a melhor compreensão dessa análise é determinante para o valor e a condição do debate democrático sobre a cultura.

Os gastos públicos desempenham um papel essencial para financiar e permitir a existência de numerosas atividades que diretamente não produzem bens e serviços culturais, mas que, apesar de sua falta de visibilidade, são essenciais para

o bom funcionamento dos ramos culturais e para a renovação das produções: conservação, pesquisa, formação, animação e promoção coletiva.

De acordo com os dados referentes à Secretaria de Cultura do Estado de São Paulo para o ano 2017, a dotação atual foi de R\$ 568.060.080,00 reais, e desses foram liquidados 94,9%. A diferença observada entre a dotação final e o valor liquidado não necessariamente é definitiva, podendo sofrer modificações quando se verificarem as fontes de dados ao longo do tempo, tendo em vista que muitos dos recursos incluídos na dotação final, não são liquidados no exercício, são alocados como “pago de restos”, e executados em exercícios seguintes. Isso acontece principalmente porque há iniciativas com dotação orçamentária aprovada, porém cujas etapas de conclusão muitas vezes sofrem atrasos, cabendo sua liquidação apenas após a verificação e aprovação dos resultados pela Secretaria.

| Programa | Dotação Inicial | Dotação Atual | Indisponível | Empenhado | Empenhado % | Disponível | Liquidado | Liquidado % | Pago | Pago de Restos |
|--|-----------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|--------------|---------------------|-----------------------|--------------|-----------------------|----------------------|
| 1201 - DIFUSAO CULTURAL, BIBLIOTECAS E LETTURA | 146.096.373,00 | 124.190.893,00 | 5.347.643,64 | 118.829.768,11 | 95,7% | 13.481,25 | 118.829.768,11 | 95,7% | 118.320.074,84 | 114.548,85 |
| 1203 - FORMACAO CULTURAL | 213.491.930,00 | 231.859.730,00 | 0,00 | 231.854.161,46 | 100,0% | 5.568,54 | 231.854.161,46 | 100,0% | 231.818.106,89 | 31.854,40 |
| 1213 - GESTAO DA POLITICA ESTADUAL DE CULTURA | 64.706.561,00 | 67.456.774,00 | 11.184.717,42 | 56.077.778,72 | 83,1% | 194.277,86 | 56.077.778,72 | 83,1% | 46.344.583,28 | 3.404.147,40 |
| 1214 - MUSEUS | 102.544.307,00 | 102.514.307,00 | 0,00 | 102.514.307,00 | 100,0% | 0,00 | 102.514.307,00 | 100,0% | 102.195.169,68 | 0,00 |
| 1215 - PRESERVAO DO PATRIMONIO CULTURAL | 517.000,00 | 130.141,00 | 67.001,22 | 63.139,78 | 48,5% | 0,00 | 63.139,78 | 48,5% | 60.839,78 | 0,00 |
| 1218 - FOMENTO CULTURAL E ECONOMIA CRIATIVA | 42.273.270,00 | 41.908.235,00 | 11.179.307,45 | 29.779.979,68 | 71,1% | 948.947,87 | 29.779.979,68 | 71,1% | 25.441.512,47 | 10.597.268,83 |
| Total Geral | 569.629.441,00 | 568.060.080,00 | 27.778.669,73 | 539.119.134,75 | 94,9% | 1.162.275,52 | 539.119.134,75 | 94,9% | 524.180.286,94 | 14.147.819,48 |

Figura 7 – Despesas por programática/funcional da SEC, em números. Fonte: SEFAZ, 2017.

São considerados Objetos Culturais os conjuntos delimitados de serviços e bens culturais criados por lei, decreto ou resolução promulgados pelo Governo do Estado de São Paulo como atribuições da SEC. Sua delimitação, objetivos e especificações são disciplinados por tais diplomas legais e suas respectivas atualizações.

Os Objetos Culturais serão classificados por Tipo de Objeto Cultural e subdivididos em Programas/Blocos de Função e Ações. Como podemos observar, os gastos da SEC foram divididos em programas, que possuem diferentes funções, são elas: Difusão Cultural; Formação Cultural; Governança; Museus; Preservação do Patrimônio e Fomento Cultural.

Interessante notar que os programas de Difusão Cultural e de Formação Cultural foram os que mais tiveram recursos despendidos, com respectivos R\$146.096.373,00 e R\$ 213.491.930,00.

| Programa | Programa de Trabalho | Dotação Inicial | Dotação Atual | Indisponível | Empenhado | Empenhado % | Disponível | Liquidado | Liquidado % | Pago | Pago de Restos |
|--|---|-----------------------|-----------------------|---------------------|-----------------------|--------------|------------------|-----------------------|--------------|-----------------------|-------------------|
| 1201 - DIFUSAO CULTURAL, BIBLIOTECAS E LEITURA | 13392120123040000 - PONTOS DE CULTURA | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,0% | 0,00 | 0,00 | 0,0% | 0,00 | 0,00 |
| | 13392120124220000 - FESTIVAL DE CAMPOS DO JORDAO | 10,00 | 10,00 | 10,00 | 0,00 | 0,0% | 0,00 | 0,00 | 0,0% | 0,00 | 0,00 |
| | 13392120157060000 - ATIVIDADE CULTURAL PARCERIA MUNIC.E ENTIDADES | 1.779.947,00 | 1.908.608,00 | 233.206,19 | 1.675.401,81 | 87,8% | 0,00 | 1.675.401,81 | 87,8% | 1.244.128,92 | 33.914,88 |
| | 13392120157090000 - CIRCULACAO CULTURAL | 36.618.541,00 | 32.893.208,00 | 5.000.000,00 | 27.879.726,75 | 84,8% | 13.481,25 | 27.879.726,75 | 84,8% | 27.801.306,37 | 80.633,97 |
| | 13392120159790000 - SISTEMA EST. DE BIBLIOTECAS PUBLICAS-SISEB | 733.088,00 | 604.427,00 | 114.427,00 | 490.000,00 | 81,1% | 0,00 | 490.000,00 | 81,1% | 490.000,00 | 0,00 |
| | 13392120160990000 - BIBLIOTECAS E LEITURA | 15.216.438,00 | 15.308.313,00 | 0,00 | 15.308.313,00 | 100,0% | 0,00 | 15.308.313,00 | 100,0% | 15.308.313,00 | 0,00 |
| | 13392120162110000 - CORPOS ESTAVEIS E EQUIPAMENTOS DIF. CULTURAL | 91.748.349,00 | 73.476.327,00 | 0,45 | 73.476.326,55 | 100,0% | 0,00 | 73.476.326,55 | 100,0% | 73.476.326,55 | 0,00 |
| Total Geral | | 146.096.373,00 | 124.190.893,00 | 5.347.643,64 | 118.829.768,11 | 95,7% | 13.481,25 | 118.829.768,11 | 95,7% | 118.320.074,84 | 114.548,85 |

Figura 8 – Projetos de Difusão Cultural da SEC. Fonte SEFAZ, 2017.

Especificando as ações culturais do programa de Difusão Cultural, é perceptível que as ações de Circulação Cultural e Corpos Estáveis e Equipamentos que mais tiveram recursos disponíveis.

Os elementos que entraram na ação de Circulação Cultural estão especificados na tabela a seguir, como podemos observar há uma discrepância entre ambas as tabelas geradas pelo portal de transparência, já que na figura 8 estava indisponível R\$ 5.000.000,00 na área de Circulação Cultural, tendo uma dotação atual do período de R\$ 32.893.208,00 e não uma dotação atual de R\$ 5.000.000,00 como mostra na figura 9. Vale ressaltar que não há informações acerca da indisponibilidade desses 5 milhões.

| Funcional Programática | Elemento | Dotação Inicial | Dotação Atual | Empenhado | Liquidado | Pago | Pago Restos |
|---|---|----------------------|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 13392120157090000 - CIRCULACAO CULTURAL | 319011 - VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS-PESSOAL CIVIL | 1.199.523,00 | 7.228,84 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 13392120157090000 - CIRCULACAO CULTURAL | 319049 - AUXILIO TRANSPORTE | 14.452,00 | 287,71 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 13392120157090000 - CIRCULACAO CULTURAL | 319113 - OBRIGACOES PATRONAIS | 103.591,00 | 5.964,70 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 13392120157090000 - CIRCULACAO CULTURAL | 339039 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA | 35.300.975,00 | 5.000.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | TOTAL | 36.618.541,00 | 5.013.481,25 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |

Figura 9 – Elementos da Circulação Cultural, programa de Difusão Cultural. Fonte: SEFAZ, 2017.

O elemento dentro da Circulação Cultural que mais teve recursos, foi Outros Serviços de Terceiro-Pessoa Jurídica, não sendo especificados quais serviços foram prestados.

Em relação aos Corpos Estáveis e Equipamentos de Difusão Cultural, também não foram especificados na tabela, mas cabe ressaltar que Corpo Estável é considerado qualquer grupo mantido de forma contínua para disseminação, desenvolvimento e aprimoramento de sua produção artística, que oferece espetáculos em diferentes linguagens, em variados estilos. Inclui grupos artísticos de excelência, constituídos por profissionais ou jovens artistas, como a São Paulo Companhia de Dança, a Orquestra Sinfônica do Estado de SP (OSESF), a Banda Sinfônica do Estado de SP, a Orquestra Jazz Sinfônica do Estado de SP, a Orquestra do Theatro São Pedro, a Orquestra Jovem do Estado, a Orquestra Jovem Tom Jobim, a Banda Sinfônica Jovem do Estado, o Coral Jovem do Estado, assim como os Grupos Pedagógico-Artísticos do Conservatório de Tatuí.

Os Equipamentos Culturais de acordo com a Administração Pública são espaços que oferecerem atividades variadas, de modo organizado, propiciando o acesso a diferentes modalidades culturais e a meios de produção cultural. Alguns tem acervos permanentes, outros priorizam atividades de formação artística e/ou cultural; outros, ainda, se caracterizam como espaços de trocas e convivência sociocultural.

Outro programa que mais teve recursos alocados, foi o de Formação Cultural, dentre eles as ações do Projeto Guri e das Fábricas de Cultura.

| Programa | Programa de Trabalho | Dotação Inicial | Dotação Atual | Indisponível | Empenhado | Empenhado % | Disponível | Liquidado | Liquidado % | Pago | Pago de Restos |
|--------------------------------|--|-----------------------|-----------------------|--------------|-----------------------|---------------|-----------------|-----------------------|---------------|-----------------------|------------------|
| 1203 - FORMACAO CULTURAL | 13392120347790000 - PROJETO GURI | 86.650.171,00 | 92.100.171,00 | 0,00 | 92.100.171,00 | 100,0% | 0,00 | 92.100.171,00 | 100,0% | 92.100.171,00 | 0,00 |
| | 13392120354690000 - OFICINAS CULTURAIS | 12.576.964,00 | 12.652.764,00 | 0,00 | 12.647.195,46 | 100,0% | 5.568,54 | 12.647.195,46 | 100,0% | 12.611.140,89 | 31.854,40 |
| | 13392120356910000 - ESCOLA DE MUSICA,GR.ARTIST.MUSICAIS E TEATROS | 20.291.535,00 | 27.733.535,00 | 0,00 | 27.733.535,00 | 100,0% | 0,00 | 27.733.535,00 | 100,0% | 27.733.535,00 | 0,00 |
| | 13392120356920000 - CONSERVATORIO DE TATUI | 22.000.000,00 | 22.000.000,00 | 0,00 | 22.000.000,00 | 100,0% | 0,00 | 22.000.000,00 | 100,0% | 22.000.000,00 | 0,00 |
| | 13392120357140000 - FABRICAS DE CULTURA | 61.260.926,00 | 66.660.926,00 | 0,00 | 66.660.926,00 | 100,0% | 0,00 | 66.660.926,00 | 100,0% | 66.660.926,00 | 0,00 |
| | 13392120359760000 - SP ESCOLA DE TEATRO | 10.712.334,00 | 10.712.334,00 | 0,00 | 10.712.334,00 | 100,0% | 0,00 | 10.712.334,00 | 100,0% | 10.712.334,00 | 0,00 |
| Total Geral | | 213.491.930,00 | 231.859.730,00 | 0,00 | 231.854.161,46 | 100,0% | 5.568,54 | 231.854.161,46 | 100,0% | 231.818.106,89 | 31.854,40 |

Figura 10 – Projetos de Formação Cultural da SEC. Fonte: SEFAZ, 2017.

O projeto Guri foi criado em 1995 pela Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo, o Projeto Guri é considerado o maior programa sociocultural brasileiro e oferece, nos períodos de contra turno escolar, cursos musicais a crianças e adolescentes entre 6 e 18 anos. Atualmente o Projeto atende mais de 52 mil alunos nos 386 pólos de ensino espalhados por todas as regiões do Estado. Nesses locais são ministrados cursos de iniciação musical, canto coral e de instrumentos como

violão, violino e percussão, entre outros. De 2011 a 2017, o Projeto Guri recebeu mais de 366 mil crianças e adolescentes.

Depois do Projeto Guri, as Fábricas de Cultura que mais teve recursos despendidos em 2017. Cada unidade tem aproximadamente 6.000 m² e é totalmente equipada com espaços específicos para aulas de dança, teatro, circo, música, escrita criativa, xadrez e outras linguagens artísticas, além de bibliotecas com acervo inicial de 2,5 mil livros e computadores conectados à internet. Algumas unidades contam ainda com estúdios de gravação e equipes de audiovisual, que registram músicas e produzem videoclipes.

Desde a inauguração da primeira Fábrica, na Vila Curuçá, em março de 2011, até dezembro de 2017, foi registrado um total de 7,5 milhões de atendimentos de crianças, jovens e adultos em cursos de formação cultural. Nos fins de semana, as unidades promovem eventos culturais abertos a todos, sem a necessidade de inscrição prévia – são atividades como sessões de cinema, peças de teatro, espetáculos de dança e shows musicais.

Os bairros que receberam o Programa foram aqueles com maiores índices de vulnerabilidade juvenil, de acordo com estudos da Fundação Seade sobre demografia, violência e frequência escolar.

| UNIDADES | INAUGURAÇÃO | UNIDADES | INAUGURAÇÃO |
|------------------------|--------------------|-------------------|--------------------|
| Vila Curuçá | mar/11 | Parque Belém | jun/12 |
| Sapopemba | jun/11 | Capão Redondo | dez/12 |
| Itaim Paulista | set/11 | Jaçanã | mar/13 |
| Jardim São Luís | fev/12 | Cidade Tiradentes | out/13 |
| Vila Nova Cachoeirinha | mar/12 | Brasilândia | jun/14 |
| | | Diadema | mar/18 |

Figura 11 - Unidades das Fábricas de Cultura. Fonte: Boletim UM v.7, 2017.

Outra despesa interessante para ser analisada na tabela geral de gastos da Secretaria da Cultura, seria o programa Fomento Cultural e Economia Criativa. Especificando melhor a sua ação, podemos ver que entra o ProAC Editais. Essa modalidade funciona através de concurso. Os projetos inscritos são avaliados por uma comissão composta de cinco especialistas – três deles indicados por entidades e movimentos artístico-culturais e os outros dois pela Secretaria. A verba é oriunda de recursos próprios da Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo. O ProAC

Editais tem o objetivo de fomentar e difundir a produção artística em todas as regiões do Estado, e diversas expressões culturais são contempladas pelo Programa em editais específicos, tais como: teatro, dança, música, literatura, circo, artes cênicas para crianças, festivais de arte, audiovisual, museus, diversidade e artes visuais.

| Programa | Ação | Elemento | Dotação Inicial | Dotação Atual | Empenhado | Liquidado | Pago | Pago Restos |
|---|--|---|-----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 1218 - FOMENTO CULTURAL E ECONOMIA CRIATIVA | 19860000 - PROAC - PROGRAMA DE AÇÃO CULTURAL-EDITAIS | 334039 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA | 0,00 | 4.800.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 1218 - FOMENTO CULTURAL E ECONOMIA CRIATIVA | 19860000 - PROAC - PROGRAMA DE AÇÃO CULTURAL-EDITAIS | 339031 - PREMIACOES CULTURAIS ART.CIENT.DESPOR. OUTRA | 38.000.000,00 | 32.271.983,00 | 26.871.036,29 | 26.871.036,29 | 23.292.769,08 | 10.382.731,73 |
| 1218 - FOMENTO CULTURAL E ECONOMIA CRIATIVA | 19860000 - PROAC - PROGRAMA DE AÇÃO CULTURAL-EDITAIS | 339036 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA FISICA | 2.000.000,00 | 2.563.007,00 | 2.026.743,39 | 2.026.743,39 | 2.026.743,39 | 41.626,88 |
| 1218 - FOMENTO CULTURAL E ECONOMIA CRIATIVA | 19860000 - PROAC - PROGRAMA DE AÇÃO CULTURAL-EDITAIS | 339092 - DESPESAS DE EXERCICIOS ANTERIORES | 0,00 | 30.000,00 | 30.000,00 | 30.000,00 | 30.000,00 | 0,00 |
| | | TOTAL | 40.000.000,00 | 39.664.990,00 | 28.927.779,68 | 28.927.779,68 | 25.349.512,47 | 10.424.358,61 |

Figure 12 – Projetos de Fomento Cultural e Economia Criativa. Fonte: SEFAZ, 2017.

A partir da década de 90, diversos estados brasileiros criaram legislações sobre benefícios fiscais para que empresas utilizem parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços devido para patrocinar projetos culturais. No Estado de São Paulo foi lançado, em 2006, pela Secretaria da Cultura, o Programa de Ação Cultural (ProAC), que permite o financiamento de projetos previamente aprovados pelo Programa com dedução de ICMS.

Nos últimos sete anos (2011/2017), somadas as duas modalidades do Programa de Ação Cultural – ProAC ICMS e ProAC Editais –, foram destinados R\$ 1.022.140 à produção cultural no Estado de São Paulo. O ProAC ICMS recebeu R\$ 793,9 milhões. Essa vertente do Programa funciona por meio de patrocínios incentivados: os artistas e produtores apresentam projetos à Secretaria da Cultura, que passam pela avaliação da Comissão de Análise de Projetos (CAP), que é autônoma. Caso os trabalhos sejam aprovados, os proponentes recebem autorização para captar patrocínio junto a empresas que recolhem ICMS no território paulista. Além de poderem associar suas marcas aos projetos culturais, as empresas patrocinadoras recebem de volta o valor investido na forma de descontos no ICMS devido. Só no ano passado, o ProAC ICMS teve 1.437 projetos aprovados para captação de recursos; ao longo de sua história, já são cerca de 8.600.

Segundo o resumo executivo dos balanços do Estado de São Paulo, verificou-se que os investimentos do ProAC Editais e do ProAC ICMS contribuíam com pelo menos R\$ 305,1 milhões para o PIB do setor de cultura paulista, geraram R\$ 134,0

milhões em salários, além de serem responsáveis pela geração de no mínimo 4.626 postos de trabalho nos últimos cinco anos nos setores ligados diretamente às atividades culturais no Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2018)

Analisando os programas e projetos disponibilizados pelas Secretaria da Cultura, podemos categorizá-los em cinco diferentes funções, são elas: criação; difusão; preservação; governança e formação.



Figure 13 – Categorização dos projetos da SEC. Fonte: BOLETIM UM, v. 7. 2017.

Foi analisado a partir dos gastos disponibilizados pelo SEFAZ, que mais projetos de difusão cultural e formação tiveram mais recursos vinculados em 2017. Contudo, dentro de cada projeto as funções conversam entre si, e podem se encaixar em dois ou mais critérios, dificultando a criação de indicadores, que são importantes para a realização de diagnósticos que possam subsidiar a formulação de planos, políticas e programas, e servir de referencia na verificação de impactos da ação pública.

Dessa forma, uma das dificuldades para a construção de indicadores é a falta de parametrização de conceitos e nomenclaturas na área da cultura, criando limites para a comparação de dados estatísticos e indicadores entre diferentes políticas, programas e/ou equipamentos.

Outro desafio encontrado é a continuidade dos levantamentos e informações que permitam avaliar mudanças significativas no desenvolvimento do setor e nas práticas culturais dos brasileiros. Não há um banco de dados consistente na área

cultural, e somado a ausência de uma parametrização de fontes e de vocabulário, gera dificuldade na avaliação de políticas e programas que movem a vida cultural nas cidades e municípios brasileiros.

Parceria com as Organizações Sociais (OSs)

A figura institucional da organização social (OS) foi criada no Brasil em 1998, por meio da Lei Federal nº 9.637, com o intuito de viabilizar a execução de atividades não exclusivas do Estado por organizações da sociedade civil. Essa lei estabelece que o Executivo pode qualificar como organização social pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde (BOLETIM UM, 2017)

A entidade qualificada como organização social pode concorrer em convocações públicas para o recebimento de dotações orçamentárias, permissões de uso de bens móveis ou imóveis e isenções fiscais para a execução de ações pactuadas no Contrato de Gestão – instrumento que rege a parceria entre o Estado e a organização social.

Portanto, Contrato de Gestão é o instrumento jurídico que institui e disciplina a parceria entre o Poder Público e uma entidade qualificada como Organização Social, para a execução de atividades de interesse social e utilidade pública. Esse instrumento estabelece atribuições, responsabilidades e obrigações de parte a parte, com o montante de recursos disponíveis para execução do plano de trabalho, as metas de desempenho e as formas de avaliação. Desde 2004, a Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo vem adotando esse modelo para a gestão de seus programas culturais, equipamentos e grupos artísticos em parceria com Organizações Sociais de Cultura.

No Estado de São Paulo, a abrangência do modelo foi ampliada com a Lei Complementar nº 1.243/2014, ao estabelecer que o título de organização social pode ser outorgado pela Administração Pública a entidade privada sem fins lucrativos que realize atividades dirigidas à saúde, à cultura, ao esporte, ao atendimento ou promoção dos direitos das pessoas com deficiência, ao atendimento ou promoção dos direitos de crianças e adolescentes, à proteção e conservação do meio ambiente e à promoção de investimentos, de competitividade e de desenvolvimento.

As diretrizes das ações culturais executadas pelas OSs são estabelecidas e acompanhadas de perto pela Secretaria, sendo avaliadas sistematicamente por diversas instâncias de controle. A gestão da política de cultura é do Estado. As OSs participam como interlocutoras qualificadas das definições sobre como operacionalizar essas políticas. Por sua vez, o recurso financeiro a elas transferido viabiliza, além do pessoal necessário, o impulso a uma ampla cadeia produtiva de artistas e fornecedores do setor cultural, que fomenta a economia da cultura no Estado, com vistas a diversificar e descentralizar os agentes envolvidos (BOLETIM UM, 2017).

Importante destacar que o Projeto Guri, um dos projetos que mais tem recursos alocados na área de formação cultural, é uma parceria com a Associação dos Amigos do Projeto Guri (AAPG), que tem como objetivo promover a inclusão sociocultural de crianças e adolescentes por meio do ensino coletivo de música. Em segundo lugar com mais recursos despendidos, as Fábricas de Cultura também são gerenciadas por uma OS, chamada Catavento Cultural e Educacional.

Em relação aos projetos de Difusão Cultural, que também possui a maior parte dos recursos da Secretaria, vale destacar a parceria com a SP Leituras Associação Paulista de Bibliotecas e Leitura, que gerenciam a Biblioteca de São Paulo desde 2010, e a Biblioteca Parque Villa-Lobos desde 2014. Assim como a Fundação Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo (FOSESP) que gerencia a OSESP e a Sala São Paulo.

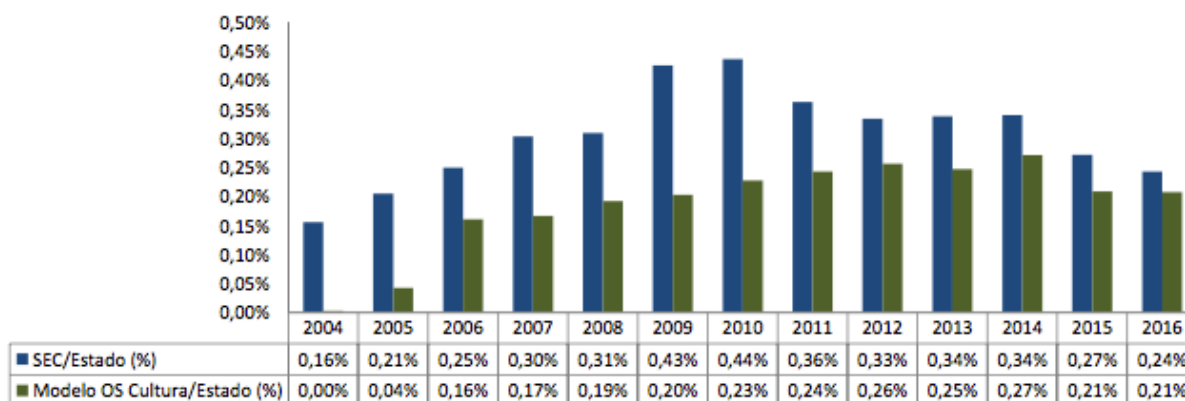


Figura 14 – Evolução das despesas da SEC em contratos de gestão com OS. Fonte: BOLETIM UM. V. 7. 2017.

Quando analisamos a alocação de recursos pelo Estado de São Paulo na área cultural, vemos que se verificou uma tendência crescente de 2004 a 2010, em

relação ao orçamento total do Estado – período em que contratos de gestão também cresceram significativamente, passando a ter, a cada ano, mais relevância nas despesas do Estado. Em meia década, a Cultura saltou de 0,16% para 0,43% do orçamento público total paulista, representando 175% de aumento. Esses índices tornaram a diminuir a partir de 2011, mantendo-se relativamente estáveis entre 2012 e 2014, na casa de 0,34%. As reduções expressivas em relação a esse patamar em 2015 e em 2016 refletem os graves efeitos da crise financeira no setor cultural público.

O pico observado entre 2009 e 2010 diz respeito ao período de maiores aportes para projetos e obras de construção, tais como Projeto do Complexo Cultural Luz e Fábricas de Cultura, e de reformas, como a do Museu da Imigração (BOLETIM UM, 2017)

Dessa forma, foi observado que com a adoção do modelo OS, aumentaram progressivamente o orçamento e os resultados da SEC SP e, conseqüentemente, suas despesas, variando ano a ano o percentual que os contratos de gestão representaram no total. A partir de 2011, a redução do orçamento global da Secretaria, somada à entrada em operação de novos equipamentos geridos por meio de parcerias com OSs, fez com que a participação delas na distribuição da pasta crescesse significativamente.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os investimentos nas políticas culturais são historicamente limitados, e os seus conhecimentos sobre suas atividades é insuficiente, sabendo-se pouco sobre a eficiência e a efetividade das políticas que vêm sendo adotadas. Todavia, essas políticas possuem extrema importância nos processos de formação das identidades culturais e sociais da população.

O primeiro desafio encontrado para a gestão de políticas culturais se relaciona diretamente à disputa por recursos. Um quadro de crise ou recessão econômica, não raro os orçamentos dos órgãos de cultura, que já são pequenos em relação ao orçamento total, são afetados como reflexo de uma compreensão da cultura como área não prioritária entre as atividades do setor público. Em segundo lugar, o funcionamento do ano orçamentário, ou exercício, do Estado, tem sua abertura em meados de janeiro/fevereiro e encerramento em dezembro, fazendo

com que os recursos tenham, em termos práticos, um “prazo de validade” inferior a um ano, impedindo também que recursos não utilizados durante esse período sejam aplicados no ano seguinte e tornando o primeiro e o último mês do ano especialmente complicados para a realização e o apoio a projetos culturais. Esse fator, quando aliado à dificuldade de planejamento do setor cultural, é um dos principais responsáveis pelos baixos índices de execução orçamentária registrados pelas pastas da Cultura nas três esferas governamentais.

Um segundo desafio que foi encontrado diz respeito à qualidade das informações disponibilizadas e produzidas sobre os projetos culturais. Há uma grande necessidade de que se organizem dados acerca da gestão cultural. Pensar em categorização de projetos e programas em âmbito federal para assim existir somente uma nomenclatura acerca das funções e objetos culturais, seria um grande passo para pensar em indicadores que avaliem as políticas que vêm sendo entregues por diferentes regiões do Brasil.

Um dos obstáculos para a construção de indicadores culturais é a falta de parametrização de conceitos e nomenclaturas, o que dificulta na criação de uma linguagem única para os gestores e os agentes envolvidos na implementação e avaliação de políticas culturais. Além da dificuldade para aqueles que se dedicam à produção de dados na área da cultura, referente à inexistência de modelos teóricos e referenciais padronizados para dar suporte ao desenvolvimento de sistemas de informações e indicadores sociais.

Finalmente, existe um desconhecimento muito grande a respeito do setor artístico e cultural como setor produtivo. A pouca organização dos próprios profissionais (divididos em inúmeras categorias, cada qual com suas próprias questões – dos músicos, atores, bailarinos, cineastas, produtores, gestores culturais, museólogos, artistas plásticos, bibliotecários etc.) e a ausência de dados públicos e privados sobre os impactos sociais e econômicos do setor, contribuem para que muito pouco se saiba acerca de suas contribuições para a sociedade e de suas perspectivas de carreira.

Contudo, como analisado na SEC SP, manter seus investimentos é manter o apoio à preservação do patrimônio cultural do Estado, manter o fomento à criação e circulação de bens artísticos e culturais e manter equipamentos, grupos artísticos e programas que impactam diretamente mais de 10 milhões de pessoas por ano (mais de 23% da população do Estado), além de gerarem quase 5 mil empregos diretos e

descentralizarem as ações da política cultural, atingindo 98,9% dos municípios do Estado (BOLETIM UM, 2017).

A partir dos gastos públicos na área cultural, intentou-se contextualizar a produção cultural de São Paulo e sua representatividade no orçamento público, principalmente na esfera estadual. E, na tentativa de lidar com os desafios do setor cultural, foi observado que a SEC SP adotou o modelo de gestão em parceria com organizações sociais de cultura para o gerenciamento de seus equipamentos, grupos artísticos e programas. Esse modelo se tornou cada vez mais representativo, chegando a ocupar 82% da pasta em 2016. Mostrando que, com menos recursos despendidos, a SEC prioriza manter os equipamentos, programas e grupos artísticos do Estado em funcionamento, em detrimento das ações de fomento e parcerias diretas com municípios, bem como obras de reforma, restauro e construção.

A prática de algumas experiências das parcerias na área cultural prova que, não raro, as metas são estabelecidas unilateralmente, oferecendo um risco duplo. Quando apenas a visão da OS prevalece, o interesse público pode ser comprometido e a abstenção do Estado pode significar a ausência de políticas públicas para o setor cultural. Por outro lado, quando o Estado controla sozinho a elaboração e a proposta das metas, corre o risco de incoerência com a realidade da gestão e desperdício de uma oportunidade de parceria correta com a sociedade para a elaboração de políticas públicas. Ambas as situações podem ser evitadas caso se enxergue o processo de elaboração do contrato de gestão ou do termo de parceria não como mera formalidade burocrática, mas como o que ele efetivamente representa: um instrumento de implementação de políticas públicas, que deve desde sempre atender à demanda real e ao interesse público (PONTE, 2012).

Ao passo em que a cultura é dependente da ação governamental, a administração público ainda possui uma grande dificuldade em lidar com a atividade cultural. A burocracia que por um lado protege o patrimônio público, por outro atrasa e prejudica a eficácia de muitas políticas culturais. Em nome da defesa da regularidade dos atos e procedimentos legais, ações que envolvem pequenos e grandes orçamentos recebem o mesmo tratamento legal, e pequenos problemas se tornam imensos desafios para os gestores culturais (PONTE, 2012).

Portanto, embora a visão e a abrangência das ações do Estado na área cultural tenham expandido, os instrumentos e as formas de gestão permaneceram praticamente os mesmos. Assim, a gestão pública cultural tornou-se um embate

entre o otimismo e a insuficiência da máquina administrativa, resultado da dificuldade de diálogo entre as lógicas organizacionais da administração pública e da cultura e das próprias características do campo cultural.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEM, N. M.; SOUZA, M. Direito à cultura e políticas públicas no Brasil: Uma análise dos gastos diretos e indiretos com o setor audiovisual durante a Nova República. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, São Paulo, v.3, n.2, p. 93-112, jul. 2016.

BOLETIM UM. **Dez anos de parceria com OSs de cultura**. São Paulo: Unidade de Monitoramento Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo. v.7. dez, 2017.

BRESSER PEREIRA, L. Estratégia e Estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.48, n.1, abr, 1997.

CANCLINI, N. C. **As culturas populares no capitalismo**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. São Paulo: CGM. 2018. Disponível em <<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/Paginas/home.aspx>>. Acesso em: 15 Dez. 2018.

PONTE, E. **Por uma cultura pública**: Organizações sociais, OSCIPS e a gestão pública não estatal na área da cultura. Organização da coleção Lia Calabre. Itaú Cultural: Iluminuras. 2012.

SÃO PAULO (Estado). Balanço de realizações do governo do Estado de São Paulo. Edição 2, São Paulo, 2018.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO. Minas Gerais: SEPLAG. 2018. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2003-2020. Disponível em <<http://www.seplag.mg.gov.br>>. Acesso em: 2 Jul.2018

LOPES, C. Acesso à Informação Pública para a Melhoria dos Gastos Públicos. **Caderno de Finanças Públicas**, Brasília, v.8 p. 5-179. Dez, 2007.

MOTTA, A. R.; MACIEL, P. J.; PIRES, V. A. **Qualidade do gasto público**: revisitando o conceito em busca de uma abordagem polissêmica articulada. Textos Para Discussão 18. ESAF – Escola de Administração Fazendária. Brasília/DF. 2014.

REIS, A. F. **Marketing cultural e financiamento da cultura**. São Paulo: Pioneira. 2003.

SECRETARIA DA FAZENDA. São Paulo: SEFAZ, 2018. Disponível em <<https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Consultas.aspx>> Acesso em: 15 Dez. 2018.

TOLILA, P. **Cultura e economia**. Itaú Cultural: Iluminuras. 2007.

YÚDICE, G. **A conveniência da cultura**: usos da cultura na era global. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004.